

全球数字治理白皮书

（2020 年）

中国信息通信研究院

2020年12月

前 言

当今世界，科技革命和产业变革日新月异，数字经济蓬勃发展，深刻改变着人类生产生活方式，对各国经济社会发展、全球治理体系、人类文明进程影响深远。在经济全球化遭遇逆流，保护主义、单边主义上升的背景下，数字化驱动的新一轮全球化仍蓬勃发展，已成为助力全球经济增长、促进全球交流与合作的重要动能。

与此同时，全球数字领域发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等问题日益凸显，“治理赤字”日益加剧。“数字鸿沟”、数据保护主义、平台资源集中、新兴技术应用、网络安全威胁等一系列问题亟待解决；各国依据本国国情，采取差异化政策，进一步加剧了全球数字治理政策协调的难度。数字全球化既是新一轮全球化的重要标志，也带来重大挑战，呼唤构建新的全球数字治理体系。

从全球数字治理议题来看，以货物贸易电子化、数字鸿沟为代表的治理规则正日趋成熟；数据跨境流动、个人信息保护、计算设施本地化、数字知识产权、平台治理与中介责任、数字税、人工智能治理、数字货币治理等相关规则在竞争中构筑；未来全球数字治理规则将进入重构关键期。

从全球数字治理机制看，以二十国集团（G20）为代表的多边治理机制通过灵活构建联盟、创新多边议程、利用市场工具、以双边促多边等多种探索，推动多边框架下的数字治理，但目前总体进展较为缓慢；双边和区域性自由贸易协定保持活跃，在促进跨境数据安全有序流动、减少技术壁垒、促进数字贸易等方面产生了实质性的推动作

用，并逐步延伸至“边境后”规则的协调；私营部门积极参与全球治理，数字平台、标准组织、产业联盟、专家智库等私营部门凭借其掌握的专业知识、海量数据和种类丰富的数字服务，持续推动新兴标准、电子商务、内容治理等领域规则出台，日益发挥举足轻重的作用。三种治理机制相互协作，不断推动数字领域的全球合作，共促全球数字治理体系形成。

未来十年，将是全球治理体系深刻重塑的十年。随着数字全球化的纵深发展，如何更好兼具效率与公平，协调不同治理主体间分歧，更好推进全球数字合作，既是未来全球数字治理的重要方向，也对我国参与数字领域国际规则和标准制定提出了新的挑战。

目 录

图表目录

第一章：数字全球化及全球治理新挑战

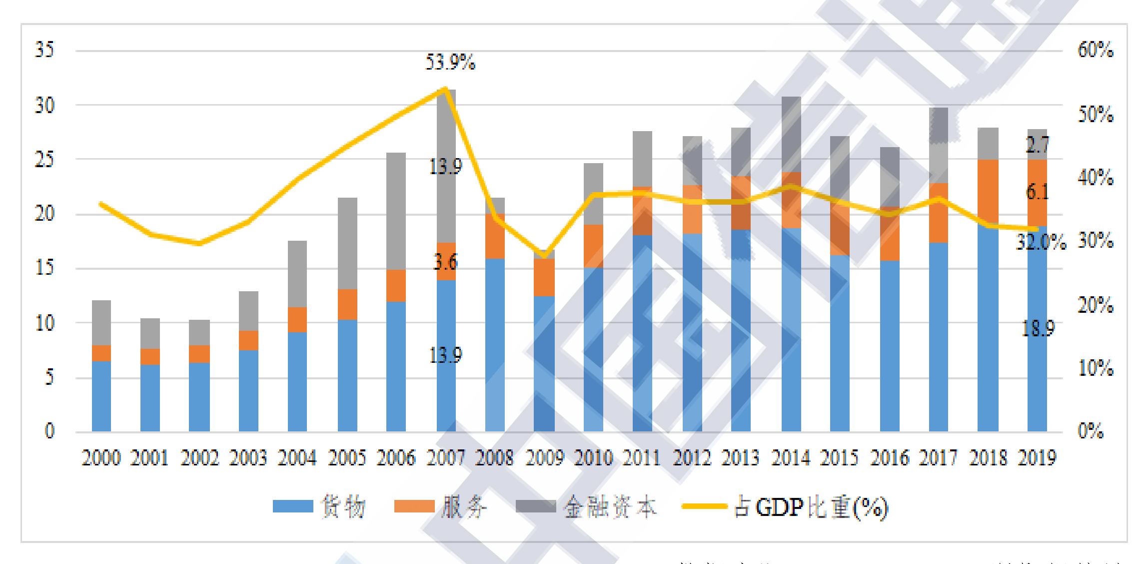
当前，经济全球化遭遇逆流，保护主义、单边主义上升，世界经济低迷，国际贸易和投资大幅萎缩，国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整。随着新一轮科技革命和产业变革的深入发展，数字化驱动的新一轮全球化席卷而来，正在成为促进全球互联互通、推动全球商贸合作、增进全球文化交流、破解当前全球化困境的重要突破口。

（一）数字化驱动的新一轮全球化席卷而来

自 2018 年中美贸易摩擦以来，国际形势日趋复杂多变，全球化进程徘徊不前。国际贸易呈现出疲软态势，2019 年，全球商品贸易出口额为 18.9 万亿美元，相对 2018 年下降了 2.8%；[1] 服务贸易出口额为 6.1 万亿美元，与 2018 年基本持平。跨境资本流动大幅下降，全球外国直接投资从 2018 年的 1.41 万亿美元降至 2019 年的 1.39 万亿美元；[2] 全球跨国并购活动锐减，2019 年全球跨国并购规模总计 4900 亿美元，同比大幅下跌近 40%。[3] 要素的全球流动强度大大削弱，商品、服务、资本等传统要素的全球流动总量[4] 占全球 GDP 的比重从金融危机前 54%的高峰降至 30%左右。**2020 年初新冠肺炎疫情全球蔓延，世界经济面临深度衰退，国际贸易和资本流动严重萎缩。**据世界贸易组织预测，2020 年世界商品贸易总额预计将下降 13-32%，

[1] 世界贸易组织，《2020 年世界贸易统计评论》
[2] 联合国贸发会议，《2020 年全球投资趋势监测报告》
[3] 数据来源：联合国贸发会议
[4] 本节均采用出口数据衡量全球商品、服务和资本流动量。

[5] 几乎所有地区的贸易额都会出现两位数下降，世界贸易将陷入历史性低谷。联合国贸发会议预测，全球外国直接投资将在 2019 年的基础上下降近 40%，[6] 滑落到近 20 年以来的最低水平。在全球经济衰退、新冠肺炎疫情爆发、中美贸易摩擦升级等多重背景交织影响下，世界经济运行的不稳定性和不确定性因素增加，“逆全球化”思潮涌动，贸易保护主义进一步抬头，经济全球化进程明显受阻。



数据来源：UNCTAD,IMF,课题组统计

图 1：全球三类贸易形态的流动变化情况 （单位：万亿美元）

相比商品和资本全球流动受阻，数字化驱动的新一轮全球化仍保持高速增长，正在重塑全球化格局。当前数字贸易[7] 正逐渐取代传统商品贸易成为拉动全球贸易增长的重要力量。2008 年至 2018 年，全球数字交付贸易出口规模从 18380 亿美元增长到 29314 亿美元，年平均增长率约为 5.8%，[8] 远远超过同期商品和服务贸易的增长速度。商

[5] 世界贸易组织，《新冠病毒大流行颠覆全球经济，贸易将大幅下跌》
[6] 联合国贸发会议，《2020 年世界投资报告》
[7] 此处对“数字贸易”的定义采用联合国经社理事会发布的《全球化对国民核算的影响》，以及联合国和世界贸易组织等 6 个国际组织共同制定的《国际服务贸易统计手册》，将数字贸易分为有形商品和无形数字商品两类，通过线上订货的交易数字贸易或者电子商务，否则属于传统贸易或传统商务。
[8] 联合国贸发会议，《2019 年世界贸易报告》

品贸易的数字化进程不断加快。2019 年，全球跨境电商 B2C 市场规模从 2014 年的 2360 亿美元上升到 8260 亿美元，[9] 年均增速高达 27%，全球服务贸易中一半以上通过数字平台实现。随着智能制造、工业互联网、增材打印等数字技术的广泛应用，智能化装备将逐步代替人工劳动，生产将更加靠近消费市场，中间流通环节减少，全球产业链不断缩短，以区域化和内向化为特征的国际产业分工趋势日益显现。

数字化驱动全球化转型的四大动因。四一是新一代信息基础设施建设布局加快。2016－2020 年期间，全球共部署了 107 个海底电缆系统，全长超过 40 万千米；截至 2020 年 6 月，全球已建成逾 70 万个 5G 基站，拥有 92 张 5G 商用网络，超大规模数据中心数量增长至 541 个，还有 176 个数据中心处于计划和建设过程中。[10] 国际海缆、通信基站、大数据中心的快速建设构筑形成了全球一体、互联互通的新型网络，成为奠定新一轮全球化的重要基石。**二是**跨境数据流动大幅增长。根据美国智库布鲁金斯学会研究，2009—2018 年十年间，全球数据跨境流动对全球经济增长贡献度高达 10.1%，预计 2025 年数据跨境流动对全球经济增长的价值贡献有望突破 11 万美元。[11] 数据流动支撑了商品、服务、资本、物流等其他几乎所有类型的全球化活动，成为推动经济全球化的重要力量。**三是**数字平台强势崛起，截至 2019 年底，全球市值 TOP10 企业中有 8 家是平台企业，市值超 100

[9] 阿里研究院&埃森哲，《2020 年全球跨境 B2C 电商趋势报告》

[10] 数据来源：Synergy Research Group；中研产业研究院《2020-2025 年数据中心行业市场深度分析及发展策略研究报告》

[11] 数据来源：布鲁金斯学会

亿美元的数字平台企业达 74 家，价值总额达 8.98 万亿美元。[12] 数字平台具有“一点接入、服务全球”的特征，大大降低了国际贸易的门槛和成本，已成为全球资源配置和要素流动的关键载体。**四是**数字技术日新月异，以 5G、人工智能、物联网、大数据、区块链、量子科技等为代表的新型数字技术不断涌现，快速向经济社会各领域融合渗透，深刻变革了国际贸易形态和国际产业分工格局。四大关键因素共同塑造了新的全球生产、贸易及价值链格局，引导全球化向数字全球化转型发展，正在成为促进全球互联互通、推动全球商贸合作、增进全球文化交流、破解当前全球化困境的重要突破口。

（二）数字全球化引发新的全球性治理挑战

数字全球化引发了系统性全局性变革，“数字鸿沟”、数据保护主义、平台资源集中、新兴技术应用、网络安全威胁等一系列问题日益突出，给全球治理带来了前所未有的挑战。

国家间数字鸿沟日益加深。根据国际电信联盟统计数据，2019 年，发达国家互联网普及率高达 86.6%，英国、日本等国家互联网普及率超过 90%，发展中国家互联网普及率为 47.0%，而欠发达国家互联网普及率仅为 19.1%，世界上仍有近一半的人口没有接触过互联网。根据 GSMA 报告，目前全球已有 38 个国家的 92 个运营商推出了 5G 商用网络，但许多地区依然在使用 2G 和 3G 网络，部分落后和偏远地区甚至无法接入网络，能够通过手机信号连上互联网的区域面积不

[12] 中国信通院，《平台经济与竞争政策观察（2020）》

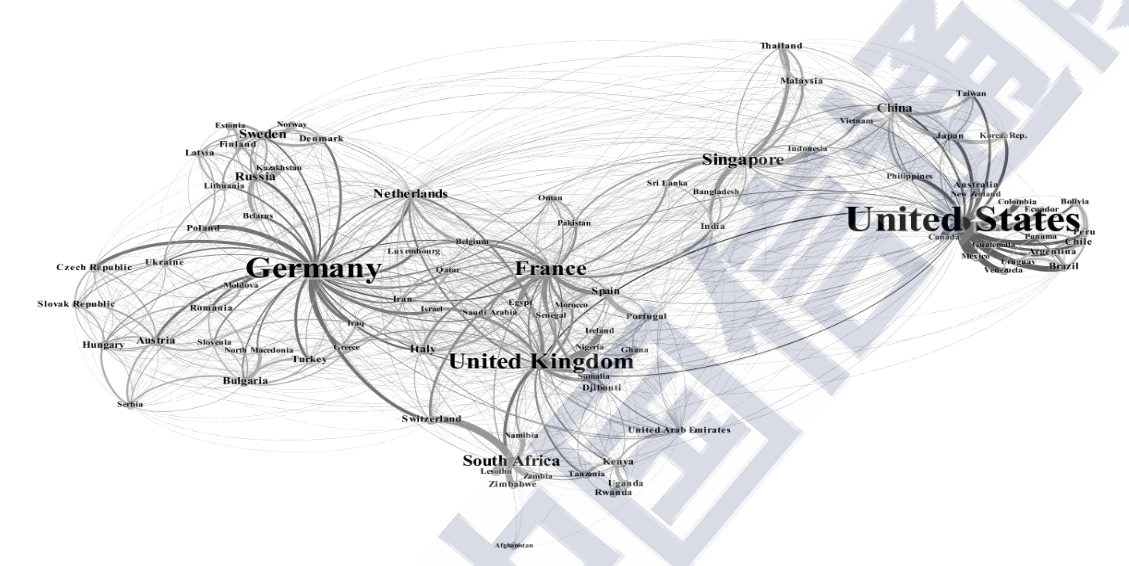
到地球总面积的 20%[13]。**发达国家和发展中国家之间不断扩大的数字鸿沟加剧了全球治理格局的进一步分化，成为全球不稳定因素。**根据国际电信联盟统计数据，2019 年全球互联网普及率为 54%，即世界上仍有近一半的人口没有接触过互联网。其中发达国家互联网普及率高达 86.6%，北美是世界互联网最发达的地区，普及率高达 95%，发展中国家互联网普及率为 47.0%，非洲互联网覆盖率最低，仅有 35.2%。根据 GSMA 报告，目前全球已有 38 个国家的 92 个运营商推出了 5G 商用网络，但许多地区依然在使用 2G 和 3G 网络，部分落后和偏远地区甚至无法接入网络，能够通过手机信号连上互联网的区域面积不到地球总面积的 20%。如何更好弥合数字鸿沟，是全球数字经济发展需要面对的重要课题。

跨境数据流动不充分、不平衡，国家间数据流动秩序出现冲突与割裂，制约了数据要素价值的释放。一是各国对跨境数据流动的安全顾虑日益上升，限制性政策不断增多。2019 年，全球限制性政策数量超过 200 条,全球范围内数据保护主义态势日趋显著。与货物跨境流动相比，数据的全球流动性仍远远不足。2019 年，跨洲数据流动仅占全部数据流动量的 34.1%，而跨洲货物流动占全球货物流动量的 44.3%。[14] 随着数据保护主义盛行，跨境数据难以充分自由流动，无法充分发挥其作为关键生产要素的基础资源和创新驱动作用。**二是**跨境数据流动方向表现出强烈的不对称性，发达国家是跨境数据的主要

[13] 中国信息通信研究院，《数字经济新图景（2020）》

[14] 数据来源：课题组根据 Telegeography, UNCTAD 数据库统计；以亚洲、欧洲、非洲、北美、拉美和加勒比、大洋洲六大区域为准划分流动范围。

流入国。美国是全球数据流通网络的中心节点，其数据流通范围涵盖全球 46 个国家，流通量占据全球总数据流量的 7.2%。流动不平衡的跨境数据强化了美国等发达国家的数据资源，也进一步激发多国保护数据资源的动力，导致各国数据管理政策出现冲突，割裂的数据流动秩序成为全球性隐忧。



数据来源：Telegeography,课题组整理制图

图 2：2019 年全球各国跨境数据流动网络拓扑图

数字平台崛起强化各国对市场垄断、税收侵蚀、数据安全等问题的担忧。一是数字平台崛起过程中逐步形成“一家独大”“赢者通吃”的市场格局，大型平台滥用市场支配地位、限制自由竞争规则的现象日益凸显，由于互联网平台下的不正当竞争行为同传统企业垄断行为存在诸多差异，因此以传统反垄断规则对互联网平台进行垄断规制面临诸多现实挑战。**二是**数字平台在全球范围内带来的税基侵蚀和利润转移问题对基于传统经济模式构建的国际税收规则形成了巨大的冲击和挑战。根据欧盟委员会的相关报告估计，欧盟传统公司的有效税率为 23.2%，而互联网平台在欧盟地区的平均有效税率仅为 9.5%，

互联网平台与传统企业之间的税费存在严重不平衡，也引起了许多国家的担忧和不满。**三是**数字平台在运营过程中积累了海量数据，由此带来的数据滥用、隐私泄露等问题不容忽视。据 Risk Based Security 统计，2019 年上半年，世界范围内发生了 3813 起数据泄露事件，公开数据达 41 亿条，数据泄露事件的数量与上一年同期相比增加了 54%，全球各行业正在遭受高频次爆发的数据泄露事件困扰，数据安全问题正成为各国共同面对的重要难题。

数字技术在深刻变革人类社会生产和生活方式的同时，也带来了一系列道德、伦理和社会问题。一是人工智能将代替大量从事重复性、机械性等工作的劳动者，有可能会引发大规模的失业问题。据麦肯锡报告推测，到 2030 年，全球将有 8 亿人的工作岗位会被机器人和人工智能取代，届时，失业将成为各国面临的一个重大而普遍的问题。**二是**人工智能产品和应用尚不具备承担责任的法律主体资格，由人工智能引发的安全事件在责任认定和划分上存在极大困难。例如，在自动驾驶领域，由于自动驾驶汽车与传统交通工具存在诸多不同，现行交通事故责任和产品侵权责任的法律规定难以完全套用在自动驾驶汽车上，导致自动驾驶引发的安全事故的责任认定和划分存在诸多困难。**三是**随着智能算法的不断更迭和广泛应用，由算法带来的算法偏见、“信息茧房”等问题日渐突出，引发人们对算法价值观的争议。此外，2018 年剑桥分析事件揭开了算法操纵公众舆论、干预政治的惊人内幕。算法干预政治行为，将衍生出“新的政治空间”，形成一种

“技术统治”，可能会对政府治理和政治运行产生颠覆性影响，成为人类发展所需面对和解决的全新问题。

随着数字化转型加快，网络安全威胁开始从虚拟网络空间向现实物理世界蔓延扩散，经济社会面临着前所未有的安全挑战。一方面，融合发展新领域面临的风险加剧。随着实体经济数字化转型加快，网络攻击开始向新兴领域扩散。以车联网为例，近年来，针对车辆的恶意网络攻击事件在全球范围不断增长，尤其是针对智能网联程度越来越高的新车，黑客通过蓝牙、WiFi 连接、移动网络等渠道可控制车辆点火、油门、刹车等关键电子系统操控，形成潜在巨大的安全隐患。**另一方面，关键信息基础设施的脆弱性增加。**在数字时代，越来越多的传统能源、电力、交通基础设施联入网络，成为泛在的关键信息基础设施的有机组成，其系统的大规模集成、互联使得基础设施所面临的安全威胁不再是简单的线性叠加。据有关统计数据显示，2019 年上半年，累计监测发现我国境内暴露的联网工业设备数量共计 6814 个，涉及国内外知名厂商的 50 种设备类型，其中存在高危漏洞隐患的设备占比约 34%。这些关键系统一旦遭受有组织的高强度攻击，很可能造成运行中断甚至瘫痪，严重危害经济社会稳定运行和国家安全。

（三）数字全球化下“治理赤字”呈加剧趋势

习近平总书记强调，“治理赤字”是摆在全人类面前的严峻挑战。[15] 随着全球化深入发展，世界政治经济形势出现剧烈变化，数字经济

[15] 习近平总书记 2017 年 5 月在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中，首次提及“治理赤字“是摆在全人类面前的严峻挑战，随后多次在与德国国事访问、金砖国家会议、中法全球治理论坛、进博

发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等问题日益凸显，保护主义、单边主义思潮抬头，传统的全球治理体系受到严重冲击，无法适应数字全球化时代的发展要求，治理赤字呈现加剧趋势。

一方面，传统的全球治理机制受到冲击，治理乏力。当前，世界主要国家之间双边或者多边贸易保护主义等现象突出，全球治理机制未能解决增长乏力和合作协调的重要问题，低效率与缺乏代表性问题日益显现，难以充分反映发展中国家和新兴市场国家的诉求。在全球性合作受阻背景下，主要国家和地区纷纷开始转向区域治理合作，以补充原有多边机制治理乏力的困境，全球治理体系面临碎片化风险。

另一方面，新的数字治理规则尚未建立，制度供给严重缺失。数字全球化带来的一系列具有跨境性、外部性和外溢性的问题，需要全球性合作共同应对。但是，当前全球范围内缺乏完善的治理体系和统一的治理规则，在数字贸易、数据流通与保护、数字平台竞争、数字税收、数字货币、数字平台责任、新型劳动关系、人工智能伦理、网络生态、数字安全等诸多重要议题上，世界主要国家和地区基于数字经济发展阶段、制度体系、文化理念的差异，提出一系列彼此冲突的治理方案,导致全球数字治理内在困境愈发凸显。在新冠疫情的冲击下，全球各国数字化转型步伐明显加快，但全球数字治理规则却远远落后于数字化变革进程，制度供给不足短板凸显，将严重限制和制约未来全球数字经济的发展。

全球性问题需要全球性解决之道。习近平总书记在二十国集团领

会等多个重要场合中强调解决”治理赤字“需要全球各国的共同努力。

导人第十四次峰会发表的重要讲话中提到，要“坚持与时俱进，完善全球治理。要落实应对气候变化《巴黎协定》，完善能源治理、环境治理、数字治理。”王毅在全球数字治理研讨会上主旨发言提出，“全球数字治理应遵循秉持多边主义、兼顾安全发展、坚守公平正义三原则。”全球数字治理聚焦数字时代发展与安全问题，需要全球各方以国际秩序大局出发，以求同存异的态度妥善处理分歧，务实化解矛盾，有效开展国际合作，共同应对数字全球化新型挑战。

第二章：数字时代的全球治理新图景

数字时代全球政治经济体系变革引发了新的治理需求。一方面，治理问题日益超越传统地理边界，难以依靠单一国家予以解决；另一方面，数字治理也呈现出明显的外部性，一国的解决方案对他国也可能产生巨大的影响，政策协同需求更加紧迫。在各国数字治理诉求具有显著差异的情况下，如何更好协调不同治理主体间分歧，进一步深化开放合作，构筑全球数字治理规则体系，成为当前全球治理的重要主题，数字时代全球治理的新图景正在展开。

（一）全球数字治理主要议题

二战结束以来，为维护和平和促进经济增长，全球主要国家在经历全球秩序重建、冷战下分割式全球治理的历程后，迎来了全球合作的高峰。全球主要国家和地区均积极参与到合作之中，意图通过构建一个更加一体化的世界，通过破除贸易投资壁垒扩大市场规模，获取

更大的“得自贸易的收益”。与此同时，全球范围内的不均等发展也随着自由主义全球化的推进而日益凸显，各国在经济全球化中的分配差距成为重要难题。贸易便利化与发展均衡化成为全球经济治理的核心主题。2000 年前后，随着数字技术的兴起，跨国贸易的形态也开始发生转变，尤其体现在货物跨国贸易的信息撮合、交易支付、物流运输到清关一系列活动，通过电子政务系统、电子商务平台等线上方式实现的交易比重日趋上升。从具体议题来看，一是确保数字贸易合法地位、解决货物贸易中的电子化问题，如电子签名和认证、无纸化贸易等，推动电子商务活动便利化。二是聚焦发展领域，鉴于数字能力差异加剧了原有国家之间、甚至国家内部的经济不平衡，数字鸿沟问题凸显，普遍服务、消费者保护、数字技能培训等一系列问题提上了全球数字治理议程。

随着数字经济的快速发展，由于数字技术发展产生的数字产品的跨境传输，以及数字化服务的跨境提供日益成为引领数字经济全球化的标志。数字经济具有数据化、网络化、平台化、智能化等内生特点，且与传统的经济活动具有本质性差异，数字经济运行的规则存在大量空白。随着数字产品的普及和跨境数字服务贸易在全球经济活动中比重快速增加，发达国家率先提出了一系列内生于数字经济特征的治理议题，涵盖数据跨境流动、个人信息保护、计算设施本地化、知识产权、平台治理与中介责任、数字税、人工智能治理、数字货币治理等诸多领域,目前已成为全球数字治理的焦点。

安全问题日益泛化贯穿数字治理始终。2013 年，美国“棱镜门”

的爆发令全球数字治理进入了国际政治的优先议程，网络安全上升为数字治理的优先议题。随着网络技术的不断突破及其对现实社会的颠覆性变革，网络空间已经成为人类社会的“第五战略空间”。围绕网络空间中秩序、权力与财富的分配，不同发展阶段的国家立场进一步分化，在网络空间属性是“全球公域”还是“主权领域”,治理手段是政府主导的“多边治理”，还是非政府行为体主导的“多利益攸关方”模式等产生了较大分歧，网络空间主权化倾向明显，大国博弈和地缘政治色彩加重。随着网络空间概念的不断延伸，网络空间治理问题也从由互联网构建的线上空间，发展到与线下经济深度融合的经济社会领域，导致网络与现实冲突相互叠加，安全问题日益泛化。当前，安全问题已成为全球数字治理的基本底色，对国际社会构建相应治理规则带来了极大挑战。

总体而言，随着数字技术与实体经济深度融合，数字化对全球经济发展和国家安全的影响不断加深，全球数字治理议题也日益超越技术层面的需求，成为既关乎全球经济可持续发展与国家间产业竞争，又涉国家安全、人权保障等一系列复杂问题，呼唤各方提供新的解决方案。

（二）三类机制共塑全球数字治理基本形态

为顺应全球数字治理议题的变化，数字治理的承载机制也呈现出重大转变。多边治理机制、双边和区域治理和以私营部门为主体的专业化治理机制共同塑造了当前全球数字治理格局，以各自方式推动数

字领域的全球合作，日益构筑起专业化治理机制与传统机制相互补充的治理体系。

全球性多边治理机制通过新增议程等方式，参与全球数字规则塑造。随着数字技术与经济社会的深度融合，传统全球治理机制大幅增加对数字治理问题的关注，以新增工作组、扩展议程等方式将数字经济问题纳入治理框架。G20 杭州峰会首先将数字经济纳入治理框架，开启了大国间围绕全球数字治理开展政策协调的重要进程。联合国框架下三大经济治理组织均提升了对数字治理问题的关注：世界贸易组织（WTO）将与数字相关的贸易问题纳入服务贸易规则，并最终启动单独的电子商务谈判进程；国际货币组织（IMF）发布有关数字货币和跨境支付等问题的研究报告；世界银行开始关注数字基础设施建设领域融资。OECD、世界经济论坛等组织发布大量数字经济领域研究成果，助力全球各方在数字治理领域认识的不断提升。

双边和区域性机制保持活跃，持续创设全球数字治理规则。随着以跨太平洋伙伴协议/全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（TPP/CPTPP）、美日贸易协定/美日数字贸易协定、欧日自贸协定、中美第一阶段经贸协议的签署与生效，以及中欧投资协定（BIT）、东盟“10+6”区域全面经济伙伴关系（RCEP）、中日韩自贸协定谈判进程的推进，巨型自由贸易协定在全球数字治理规则上的影响日益显著。巨型 FTA 涉及的国家间贸易量巨大，且多数国家在数字经济发展具有相对优势，通过双边或区域自由贸易谈判，能够充分反映出各方在数字领域的诉求和底线，树立了一系列新的原则和标准，对未来全球

数字治理规则的塑造具有重要的示范作用。

私营部门成为参与全球数字治理的重要力量，在市场规则、技术标准、国际规范上发挥重要作用。数字平台作为数字活动的核心载体，构筑了跨国界的传播空间和市场空间。信息服务和电子商务领域的超大型平台，正借助其广泛的覆盖力和影响力，成为全球内容治理和市场运行规则的重要提供者。数字平台在信息匹配、定价、信用评价、知识产权保护、消费者保护等问题上的具体实践，将直接决定跨国市场的运行方式，其对数字治理的落地和细化成为全球治理规则的有力补充。**在技术与标准领域，**鉴于此类治理问题专业化门槛较高，仍强烈依赖技术专家意见，以技术社群、龙头企业为主要力量的私营部门发挥了关键的作用。如 ICANN、IETF/IAB、ISOC 等为主的互联网治理平台，以 3GPP 为代表的通信标准协调组织等在标准制定领域作用凸显。随着数字技术快速发展，也诞生了一系列新的治理力量，如美国工业互联网联盟（IIC）和德国工业 4.0 平台成为产业数字化领域的新兴力量，以 Android、Tensorflow 为代表的开源项目平台也可能成为未来数字领域标准制定的重要推动力。**政府与私营部门协同合作的治理机制不断增加**。在涉及网络安全、隐私保护、内容治理、人工智能伦理等多个政策制定与技术支持相互交织的领域，日益形成了一批召集全球数字领域专家和企业家的治理机制，以提出治理原则、软性倡议等方式，力促各方共识达成。如联合国下数字合作高级别小组，联合国教科文组织人工智能国际专家组、世界经济论坛、联合国互联网治理论坛、法新等国家与企业共同达成的基督城倡议等，将潜移默

化地影响未来全球数字治理规则的形成。

（三）全球数字治理的内在特点

与其他领域的全球治理相比，数字领域的问题具有一定的特殊性，导致全球数字治理与其他领域的全球治理呈现出差异化特征。

从治理问题看，安全与发展问题相互交织，治理复杂性更高。全球数字治理议题呈现分散化特征，既有涉及国家安全的高政治领域，也有关乎经济发展、民生保障的低政治领域。如数据跨境流动问题，从商业层面来看，促进流动会较好地进一步释放数据要素的价值，促进数字经济的繁荣；但从安全的层面看，通过对海量不同类型商业数据的计算和整合，可能分析出关涉国家安全的重要信息，且重要信息的指向高度不确定，导致毫无限制的数据跨境流动可能蕴含重大安全隐患。安全与发展问题相互交织，进一步增加了全球数字治理的难度。

从治理主体看，数字空间穿透地理边界，私营部门治理作用凸显。二战以来，尽管全球治理机制呈现出不同层次、正式和非正式机制相互交织的局面，但政府间组织始终处于主导地位，并逐渐建立了以主权国家间协商达成的国际法权秩序。但是，随着以互联网技术为代表的早期数字技术的兴起，逐渐在主权国家之外构建起一个穿透地理边界的线上空间，并随着数字技术与经济政治生活的深度融合而不断扩展。早期政府间组织对这一空间缺乏充分的注意，因而在互联网技术兴起的初期，私营部门通过自发组织形成民间技术社群或企业，[16] 以

[16] 美国对外关系委员会于 2020 年 10 月 19 日发布题为《美国全球互联网安全战略需要更好地利用私营部门》中明确表示，私营部门在数字安全中的作用非常显著，互联网服务提供商、云服务商以及内容服务商

松散的、自律的、自愿的、全球性、开放性、非营利性的私人模式开展治理。原发于数字空间的私人治理模式逐渐构筑出与主权国家主导的截然不同的治理秩序。随着互联网对经济社会安全影响的日益增加，私人治理的缺陷也日益显著，尤其表现在私人治理目标与公共政策目标之间的不匹配，导致数字活动风险激增，促使政府积极介入数字治理的各个环节,共同形成当前私营部门与政府部门相互协同的混合治理模式。

从治理手段来看，全球数字治理硬约束和软约束并行。面对数字领域层出不穷的新兴问题，缺乏统一或标准的治理方案，治理效果也只能随着时间推移而慢慢显现。面对治理问题的不确定性，国家和政府间组织难以通过强约束性条款实施治理行动，而常常以非正式组织等灵活性地制度安排，以及各类倡议的软性约束，在规则规范的最终成型前起到重要的“探路”作用。全球数字治理硬约束和软约束同时推进，已成为当前全球数字治理的重要特色。

第三章：全球性多边框架下的数字治理创新与困境

为应对数字全球化带来的治理挑战，世界主要国家和地区共同携手，积极探索应对方案。在经济全球化遭遇逆流，保护主义、单边主义上升的背景下，如何兼具效率与公平，力促政府间、国际组织、商协会及企业间全球合作，推动全球数字治理创新，已成为当前全球治理的重中之重。二十国集团（G20）、世界贸易组织（WTO），亚太经

等支持、运营、维护数字活动的企业在塑造数字规则方面具有巨大的影响力。

济合作组织（APEC）和经济合作与发展组织（OECD）作为最重要的全球多边经济治理框架，依托现有治理机制，不断扩展职能，增设新议程，更好应对全球数字治理带来的挑战。

（一）二十国集团：以复合机制引领全球数字治理总方略

经过 20 年的发展，尤其是金融危机之后领导人峰会的举办推动机制升级，G20 已经成为全球经济合作的首要论坛，并逐步从危机应对机制向长效治理机制成功转型。数字经济作为驱动全球经济增长的重要动能，围绕数字经济治理的讨论也日益成为核心议题领域。2016 年，在中国杭州峰会上，首次将数字经济与创新、新工业革命、结构性改革一起列入全球创新增长的四项举措之一。随后，德国、阿根廷和大阪峰会的举办不断推动议题深化，如明确数字政策的总体路线图和衡量指标，并在数据跨境流动等各国分歧较大的关键问题上开展了有益的探索和尝试。从 2008 年到 2018 年，G20 对数字经济做出了 28 项集体性、具有政治约束力、面向未来的核心承诺，以及另外 37 项相关承诺，承诺涉及信息和通信技术，劳动力和就业，新工业革命，数字贸易和数字包容性等领域。根据 G20 研究小组对其中 5 项核心承诺的评估，20 个国家平均履约率在 57%，在为数字经济发展创造有利条件并确保竞争以促进创新的承诺上履约率高达 95%。[17]

[17] https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-performance-japan-the-digital-economy/

表 1：G20 框架下的数字经济议题进展

时间	主办国	主要行动
2016	中国	首提数字经济议题，设立数字经济任务组（DETF）； 提出《G20 数字经济发展与合作倡议》《G20 创新增长蓝图》
2017	德国	首次设立 G20 数字化部长会议 ;《G20 数字经济部长宣言》《G20 数字经济路线图》
2018	阿根廷	重点聚焦数字政府、数字性别鸿沟、基础设施部署和数字经济衡量指标上，建立了 G20 数字政策知识库。
2019	日本	《G20 部长会议关于贸易和数字经济的声明》《G20 人工智能原则》《大阪数字经济宣言》
2020	沙特	计划将 DETF 升级为数字经济工作组； OECD 提供了三份 DETF 讨论文件,《G20 数字经济测度路线图》《测量数据和数据流动方法报告》《人工智能国家政策案例》

来源：课题组整理

以“G20+”的复合机制灵活推进大国协调。目前 G20 仍坚持非正式国际机制的总体框架，但在具体问题领域利用正式国际组织来发挥作用，构建形成了“非正式国际机制+正式国际组织”，即“G20+”的机制复合体。其中，G20 作为非正式机制可以避免国内立法机构的批准程序，为行政部门参与国际合作减少障碍。当外部环境发生变化时，也能迅速修正原有协议，摆脱“刚性约束”限制。但是 G20 的灵活性优势也会降低其可信性，鉴于非正式机制没有建立有法律约束力的权力义务关系，其违约成本和退出成本都较低，各国在遵守协议时都具有较强的自由裁量权，各国对其他成员国的承诺缺乏稳定的预期。因此，G20 下的复合机制重在保持机制灵活性的同时，需要通过正式的国际组织做出具体决策并采取具体行动。在数字经济领域，G20 建立了关于转移利润应征税的共识，OECD 则明确了数字经济对全球税收的挑战，并将该议题纳入了税基侵蚀和利润转移项目具体的

行动计划；2017 年，G20 在领导人宣言中明确支持 WTO 框架下的电子商务谈判；在 2018 年阿根廷和 2020 沙特主办峰会上，OECD 提供了大量关于数字经济测量、人工智能、数据流动相关议题的研究文献，成为支撑会议成果最重要的智库。于此同时，部分研究者指出，鉴于当前全球在数字经济关键问题上缺乏正式的全球性治理机制，G20 也不排除仿照 FSB（金融稳定理事会）[18] 的发展路径，推动数字经济领域工作组向正式国际组织演变。

（二）世界贸易组织：以诸边谈判推进电子商务全球合作

世界贸易组织（WTO）较早即认识到电子商务对贸易形态和方式带来的改变，在 1998 年 WTO 第二届部长级会议即通过了“全球电子商务宣言”，达成对电子传输延征关税的要求；随后 WTO 总理事会通过“电子商务工作计划”，进一步列出不同理事会讨论议题清单。但是，受制于多哈回合谈判整体推进困境，WTO 后续在电子商务议题领域的进展非常有限。在实际应用中，电子商务的诸多问题均被纳入到 WTO 下服务贸易总协定（GATS）之中，如无明确排除，各国可以将针对“服务贸易”所作的《具体承诺表》延伸至通过电子方式提供的服务内容。但是，GATS 应对电子商务议题有较大局限性，一是在产品分类和市场准入上难以应用，新技术带来的产品和衍生服务

[18] 1999 年 4 月由 G7 财长央行行长倡议成立了金融稳定论坛（FSF）具有典型的非正式机制特征，但论坛没有章程，缺乏组织机构支撑，以发达国家成员为主，达成的协议对成员国没有法律约束力。2008 年金融危机爆发后，各国首脑认识到亟需建立一个具备更广泛体制基础和更强监督能力的国际组织，提高全球金融体系的协同性。G20 华盛顿、伦敦和匹兹堡峰会成功推动 FSF 成为具备一定独立性的金融稳定理事会（FSB），通过扩员、明确宗旨和职能、设定组织结构和运作方式等方式提升 FSB 正式化水平，在场外（OTC）衍生品监管、审慎银行监管标准、金融机构处置和影子银行监管等领域取得大量成果。

难以归入 GATS 划定的类别，GATS 正面清单的方式令市场开放范围相对有限；二是对数据跨境流动、贸易便利化等诸多方面存在规则空缺，无法应对数字跨境服务的基础性问题；三是服务贸易的救济措施相对不足，令违规成本过低，协议的有效性难以保证。由于 GATS 协议对服务贸易包括电子商务内容上规定上不足，美欧在 WTO 框架下发起了有限参与者的**国际服务贸易协定(TiSA)诸边谈判**，大力推动在数据跨境自由流动、计算设施位置、源代码保护、电子传输内容非歧视、交互式计算机服务免责在一系列高标准问题上的协同。

发起电子商务诸边谈判提振各方对多边贸易体制信心。2017年12月，71个WTO成员在WTO第十一届部长级会议上发布《关于电子商务的联合声明》，开启了WTO框架下"与贸易相关的电子商务议题"的谈判探索工作。2019年1月，包括中美欧等成员在内、代表世界贸易90%份额的76个WTO成员签署《关于电子商务的联合声明》，启动WTO电子商务诸边谈判。诸边谈判是世贸成员自愿加入的谈判议程，谈判形成的协议不构成世贸成员的必须义务。从电子商务诸边谈判参与国数量和提案收集情况来看，尽管面临史无前例的危机，多数成员仍对WTO框架下的谈判功能持有信心。截至2020年11月，WTO已收到68份提案，其中规则性提案61份，礼节性来文7份。美国提案主张"全面而富有雄心"的高标准数字贸易规则，大部分内容超出现有WTO协定范围，在数据跨境流动等问题上包含了清晰明确的义务和规则。欧盟提案坚持高标准隐私保护规则，同时特别强调了关于进一步开放计算机服务和电信服务的承诺。新加坡提案既涉及电子商务的

传统问题，也涉及数字贸易新规则，提案较美国条文相对软化，对WTO成员监管数字贸易环境提供了政策空间。巴西在发展中国家中提案最为积极，先后单独及联合提交三个议案，内容涉及市场准入、电子商务贸易便利化及部分数字贸易新规则，并对著作权保护、公平竞争、监管环境及合作等问题给予特别关注。中国提案集中于依靠互联网实现的跨境货物贸易及相关支付和物流服务，如电子认证、电子合同、垃圾邮件、电商规则等常规议题，2019年9月提交的第三份提案则强调了通信技术产品的非歧视待遇，除非根据合法公共政策目标进行充分调查，不应阻止公共电信网络或服务提供者选择关联设备、产品和技术。[19] 目前，参与谈判的各方目前在议程设定和立场上仍存在较大差异，凝聚共识仍较艰难，谈判前景不容乐观。

表 2：WTO 电子商务谈判的主要议题[20]

	分类	议题	意义
1	数据流动与管理	跨境数据流动、数据储存本地化、个人隐私保护、政府数据开放	数字贸易开展重要基础
2	数字贸易相关税收	国际：电子传输免税、微量允许 国内：数字服务税	平衡与协调数字贸易
3	知识产权保护	版权和专利保护、商业秘密保护、源代码和专有算法非强制披露	保护贸易主体的产权
4	市场开放与公平竞争	市场准入、互联网开放、网络中立原则、技术标准壁垒、政策透明度	扩大数字贸易开放、竞争
5	数字治理与网络安全	消费者权益保护、非应邀电子信息、互联网中介责任、平台垄断、网络安全、监管合作等	化解数字贸易的负面影响
6	配套制度	简化边境措施、无纸化贸易、电子签名和认证、电子发票、改善数字基础设施、可互操作性	提供必要政策协调和支持
7	发展合作	弥合数字鸿沟、资金和技术援助、政策灵活性	帮助落后国家发展数字贸易

[19] 石静霞，《数字经济背景下的 WTO 电子商务诸边谈判》，载《东方法学》，2020 年 02 期。
[20] 岳云嵩等，《WTO 电子商务谈判与数字贸易规则博弈》，载《国际商务研究》，2020 年 11 月

（三）亚太经合组织：以“探路者计划”塑造隐私保护规则

亚太经合组织（APEC）包含中美等贸易大国，且与跨太平洋伙伴关系协定（TPP）等多个诸边贸易协定存在重合，其规则影响力远超一般的区域性组织。APEC 自 1998 年起推动电子商务领域的合作，积极制定《电子商务行动蓝图》、《新经济行动议程》和《数字 APEC 战略》等行动计划，率先将缩小数字鸿沟和电子商务便利化确定为亚太成员开展数字经济合作的优先领域。随着互联网和数字技术对经济领域的广泛渗透，APEC 根据亚太地区经济形势的变化不断开拓新的合作领域，通过了《APEC 隐私框架》、“跨境隐私规则体系”（CBPR）、《APEC 促进互联网经济合作倡议》、《APEC 互联网和数字经济路线图》及《APEC 数字经济行动计划》等一系列安排。目前 APEC 下的数字经济议题已逐步向数字贸易、网络安全、隐私保护、标准和规则制定等高层次合作衍生，APEC 数字经济合作领域不断拓展和深化。在组织结构上，先后设立电子商务指导小组（ECSG）和数字经济指导（DESG）小组等重要的内部组织机构，讨论相关议题、制定行动计划并协调内部合作，具体推动议程和行动计划实施。

以“探路者计划”推进隐私保护全球合作。APEC 成员在经济发展阶段、社会制度、文化环境等诸多方面存在差异，成员参与合作的利益诉求、立场观点不同，这使得 APEC 合作饱受“执行力不足”的困扰。为提高运行效率，APEC 创新性地采用了“探路者方式”（Pathfinder Approach）开展合作，即鼓励部分成员根据具体情况率先采取行动或措施、推进合作，待积累足够经验或条件成熟后，再将

合作逐步推广至全体成员。截至 2019 年 9 月，APEC 共实行“探路者行动计划”15 项，其中 6 项涉及数字经济，涵盖数字贸易、规则制定、隐私保护等领域，成效最突出的是由澳大利亚率先提出的“数据隐私探路者行动计划”（2007-2012 年）。在该计划的推动下，APEC 确定了“APEC 隐私探路者”原则，最终正式建立了“跨境隐私规则体系”（CBPR），至今有美国、日本、澳大利亚、新加坡等九个国家和地区加入该体系。尽管 CBPR 的保护水平远不及欧盟主导下 GDPR 的要求，仅仅与 OECD 2013 年新版隐私框架处于相似水平，但该体系的通过已经标志着实现了探路者行动向 APEC 集体行动计划的过渡，提供了一种集体行动的可能。但是，2011 年后没有发起新的探路者计划，这一机制的发展前景颇为堪忧。美国在 2020 年 6 月召开的 APEC 事务级别磋商中提出，要将 CBPR 体系独立于 APEC 框架外，帮助巴西等非 APEC 成员有加入可能。这一提案如果得到接受，可能将更多 APEC 成员排除在外,令多边合作成果日益成为部分小集团规则，将深刻影响 APEC 规则的代表性和包容性。

表 3：APEC 下发起的探路者行动[21]

探路者行动计划	领导国家	发起时间	成员数	状态
电器及电子折别相容性评估相互认证安排	马来西亚、新西兰	1999	18	进行中
贸易与数字经济	美国	2002	20	进行中
电子原产地认证	新加坡	2002	3	中止
数据隐私	澳大利亚、加拿大、美国	2007	16	完成
产地自认证	澳大利亚、新西兰、新加坡、美国	2009	11	进行中
电子传输暂停征收永久性关税	美国	2011	11	进行中

[21] 史佳颖《APEC 数字经济合作的最新进展及展望》，《国际经济合作》，2020 年第 1 期

（四）经济合作组织：以塑造共同知识助推数字税收治理

经济合作组织（OECD）与世界银行、IMF 等正式的国际组织相比，经合组织没有监管责任，没有独立的资金来源，没有资金放贷，并且没有任何工具可以控制。它以一种独特的非正式方式发作用：**一是**通过提供收集和分析数据，发展新观念，强化共同知识，推动政策的集体讨论和决策执行。经合组织的分析更深入地涉及了国内政策的细节，如其关于市场竞争与效率、增长与创新问题的分析和认识，极大地影响了各国的政策决定。鉴于此类讨论没有约束性义务，使得讨论本身更易被各方接受，同时通过影响到 OECD 外其他机构的认识而推动谈判和议程。迄今为止，在数字领域已形成的重要知识谱系有衡量 ICT 发展的 14 项关键指标、人工智能原则、数字化转型工具箱等。**二是**以政府间双边审查、多边监督和平行施压为基础，促使各成员国遵守规则或进行改革。在 OECD 提出一套公认的原则、标准基础上，由其他成员国根据相应标准展开审查，其中可能涉及自我评估、答辩、报告评估等环节。同行评议并非旨在解决各国之间的分歧，而是通过鼓励公开对话来帮助澄清非对抗性立场，从而发挥争端解决机制的某些作用。经合组织的专家在支持和促进这一过程中也起着重要作用。但是，该系统在很大程度上取决于所涉国家之间的相互信任，以及它们在这一过程中的共同信心。目前同行评议机制已覆盖经济调查、发展援助、环境保护、监管改革和反避税行动等。**三是**日益嵌入多边组织，为具体议题提供智力支持。2020 年沙特 G20 会议在数字经济领域高度依赖 OECD 的研究成果，并将《用于衡量数字经济的

通用框架路线图》《衡量数据和跨境数据流的经济价值》《人工智能国家政策范例》三份报告作为重要的工作文件。目前，OECD 对发展中国家的影响力与日俱增，正在从早期的发达国家俱乐部，向促进南北对话的重要国际机制转变。OECD 日益侧重将其传统分析工具应用于新的经济大国，并帮助其成员及其新伙伴思考全球化的挑战。尤其随着数字经济治理问题的前沿性和不确定性，OECD 提供的分析和解决全球治理问题上的研究可能具有更重大的影响。

大力推动全球数字税收合作。OECD 框架下的数字税合作源于 2013 年 G20 圣彼得堡峰会委托 OECD 启动的国际税收改革项目，该项目建立了 BEPS（税基侵蚀和利润转移）包容性框架，共设置 15 项行动议程，为各国政府应对避税所需可采取的国内和国际工具提供了指南。其中，行动计划一重点聚焦数字经济带来的税收挑战，在行动计划五、六、十三和十四上设定了最低标准[22]，要求以同行评议的方式对国家执行情况予以监督。目前，BEPS 已形成针对数字经济税基侵蚀和利润转移问题明确的双支柱应对方案。第一支柱聚焦征税权的重新分配上，核心解决没有实体企业存在和活动的问题，确定应在何处以及在什么基础上交税；第二支柱旨在抵抗全球抗税基侵蚀机制上，提出阻止利润由新技术转移到低税收管辖区或无税收管辖区的方法，确保跨国企业（MNEs）支付最低税率，以及平衡传统公司和数字公司之间的不均衡竞争。为了加强可持续性，包容性框架还增加了经济分析和影响评估，以确保任何解决方案都能与现有公约相辅相成，

[22] 行动计划五：提高透明度和有效打击有害税收实践；行动计划六：防止税收协定滥用；行动计划十三：转让定价文件和国别报告；行动计划十四：相互协商程序；

从而确保全球税收系统的完整性。OECD 在 2019 年咨询文件中提出过三种不同方案，在覆盖企业范围、征税范围等方面存在较大差异，各国对此存在较大分歧。2020 年进一步提出了反映最大共识的“统一路径”方案以作为最终各国谈判的基础。然而，美国希望引入“安全港”条款作为替代方案，认为只要企业遵守其他双多边协议中的商定措施，它们就可以选择是否按照“统一路径”纳税。这一方案未能在 OECD 中赢得广泛支持，导致美国于 2020 年 6 月退出谈判，欧洲多国也采取了单边征收数字税的行动，OECD 框架下的数字税谈判前景不容乐观。

（五）小结：共识匮乏导致多边框架举步维艰

从当前多边框架下的数字治理效果来看，仍存在较大差异。G20、OECD 由于避免了强制性承诺，在大国协调和共同知识塑造方面取得了较为积极的进展。与之相比，尽管各国对参与 WTO 谈判显示了较高的热情，但在具体规则上却具有较大分歧，导致谈判举步维艰。APEC 早期在缩减数字鸿沟领域的合作取得了显著成效，但随着议题领域日益深入，要求各国同步实施改革，新的合作难以推动。当前，逆全球化思潮不断、单边主义上升的全球大背景下，个别大国推动多边治理的意愿有显著下降，导致多边框架下的数字治理缓慢前行。

总体来看，多边治理徘徊不前有以下几重原因：**一是治理问题范围日益扩大，治理议程难以聚焦。**数字技术，对生产要素、生产力、生产方式均带来了颠覆性变革，导致数字技术的影响已从最初的网络

空间蔓延至经济生产，并在可见的范围内不断深入社会运行各个环节，难以简单地划出明确的边界。如自 1998 年 WTO 宣布对电子传输暂时免征关税以来，数字贸易的多边准则制定并没有取得多大进展，一方面，各缔约方在对电子传输永久性免征关税这个问题上尚未形成一致意见；另一方面，数字产品是属于货物或是属于服仍然没有得到确认，进而无法确定该用货物贸易总协定（GATT）还是服务贸易总协定（GATS）来规制。治理问题的分散更易导致全球数字治理在议程设置、治理机制选择问题上的碎片化。

二是数字化能力南北差距拉大，国家间诉求差异凸显，议题一致性难以达成。数字技术本身具有稀缺性，发达国家在技术、人才和资本长期积累下，逐步实现了低端产业的向外转移与传统产业的升级迭代，日益聚焦于以数字服务贸易为引领的新一轮全球化进程，旨在通过依靠数字技术的跨境服务和数字产业的全球布局建立新的产业优势。发展中国家首先面临数字化转型压力，对数字基础设施、数字化转型等能力建设议题更为关注。国家间侧重点的差异导致全球治理议题设定上的分裂，阻碍多边合作进一步达成。

三是数字化变革凸显既有国内矛盾，保护主义态势不断强化。新一轮科技革命和产业变革孕育兴起，带动了数字技术强势崛起，促进了产业深度融合，也引发全球经济动能转换。在这一过程中，新的经济增长模式在不同产业中形成了差异性的分配效应，以数字技术、资本和人才为优势要素的产业，获得了超额的利润和更广阔的发展空间，进一步凸显了各国国内原有的不均衡矛盾。近年来，各国利益受损部

门以民粹主义力量对抗当前全球化趋势，因国内利益受损部门绑架对外政策的情况屡见不鲜。美国制造业的向外转移和衰落，致使该群体抵制开放的声音不断扩大，特朗普政府顺应这一趋势，提出美国优先，不断削减美国的全球义务，退出多个全球性合作框架；英国退出欧盟、印度、印尼、巴西等发展中国家保护主义抬头，制定了一系列保护性的数字监管政策，数字技术的蓬勃发展进一步加快和刺激了保护主义进程。

四是安全问题在全球数字治理中贯穿始终，导致全球数字领域的合作内生地具有更强的对抗性。由于数字治理问题的泛在性，从国家安全、网络军事化等高政治领域到数字化转型发展等低政治领域，均可被纳入到数字治理范畴中来。如在数据安全问题上，对他国数据的获取可能直接涉及关键情报、军备能力等国家核心安全问题，也关涉个人信息保护、商业秘密等经济运行的问题，这一特征使得全球数字治理的不确定性大大增强，各国面对数字治理问题时秉持更为谨慎的态度。

第四章：双边和区域性机制塑造数字治理规则模板

2000 年之后，双边或诸边自由贸易协定签订数量大幅增长，其中，包含服务贸易相关规定的协定数量增长更为显著，更多协定写入电子商务专章，已成为贸易规则形成中最具活力的载体。

（一）双诸边自贸协定中电子商务条款数量激增

2000年以后，国家间签订的双边和区域自由贸易协定数量大幅提升，尤其是涉及服务贸易和数字经济相关的条款与日俱增。从当前的趋势来看，数字经济议题已经从单独的条款扩展至完整的章节、从加强合作的倡议延伸至有明确权利义务的规定，甚至形成了仅围绕数字经济的贸易协定，数字内容已成为双诸边自贸协定中国的重要内容。

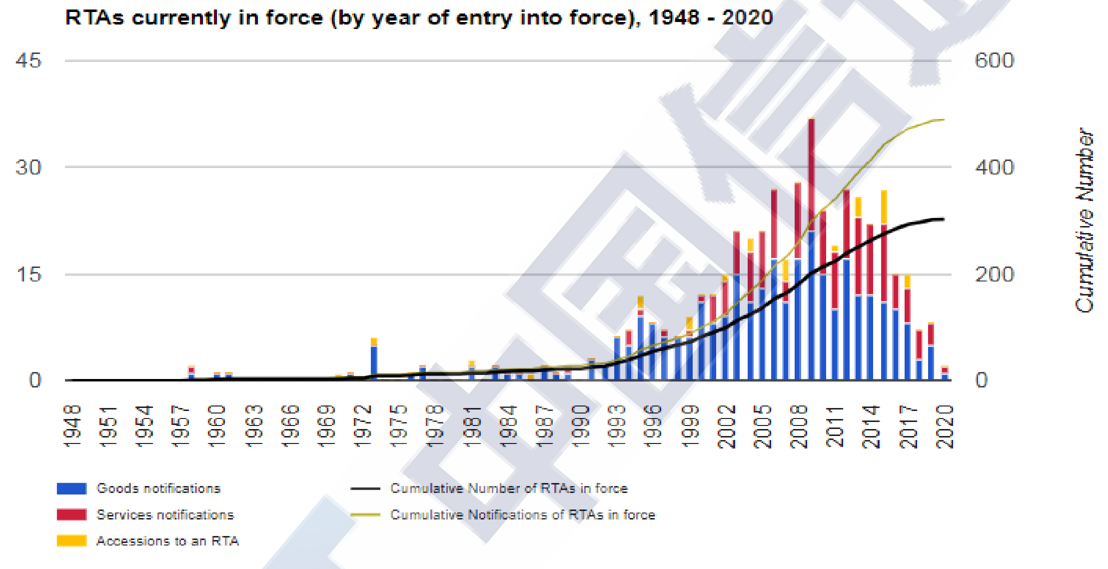


图 3：向 WTO 通报的双诸边自贸协定数量变化[23]

2000年以来，在全球签订的183个贸易协定中，电子商务内容的有108个，其中含电子商务专章的80个。在发达国家之间签订的6个协定中，全部含有电子商务专章，对权利义务规定更为详实，标准更高；在87个发达国家与发展中国家签订的有效协定中，含电子商务条款的有64个，含电子商务专章的有46个，南北型自贸协定在数字领域呈现活跃态势；在发展中国家之间签订的90个协定中含有电子商务内容的有38个，含电子商务专章的有28个，越来越多的南南合作也开始将数

[23] http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx

字治理纳入合作范畴。

从协议内容来看，目前有四类协议具有较高代表性。第一类是**美国**主导的TPP/CPTPP,以及随后升级的美墨加自贸协定，美日数字贸易协定，均较为鲜明地体现了数字领域的“美式模板”，强调数字贸易自由化；第二类是**欧盟**主导的欧盟-韩国FTA、欧盟-日本EPA、欧盟-越南自由贸易协定，集中反应了欧盟在版权和隐私保护上的诉求；第三类是以**中国**为主导的中国-格鲁吉亚FTA等，体现了中国在扩大在线货物贸易、增进电子商务便利化的努力；第四类是**新加坡**主导的新加坡-斯里兰卡FTA、新加坡-新西兰-智利间《数字境内及伙伴关系协定（DEPA）》，力图寻找一条更平衡的中间道路，在保留各国国内监管要求的基础上，以提供便利性条款而非约束性规则为主，构建一个更为全面的数字经济政府间合作框架，为未来合作提供可能。

（二）促进电子商务便利化已成多国共识

围绕自由化和便利化的数字经济治理第一代议题已经得到各国的广泛承认，日益成为数字经济规则中的常规议题。在2000年之后订立的含电子商务条款或专章的110个双边贸易协定中，48个条约提出促进电子商务便利化，58个协议包含无纸化贸易内容，69个包含电子认证、电子签名或数字证书内容，70个提出避免不必要的电子商务壁垒，或最大程度减少电子商务的监管负担，46个协议包含不征收关税条款（其中17个拓展到了载体介质内容）。在双边和诸边贸易协定中增加了电子商务便利化相关条款后，全球各国在数字化贸易的成本已

大幅降低。根据APEC在2005年的模拟研究发现，在亚太部分区域实施跨境物质化贸易措施，将会每年增加360亿美元的出口。如果在全区域实施无纸贸易措施，每年的出口收益将达到2570亿美元。出口时限将降低24%-44%，成本将下降17-31%。[24]

推动中小型电子商务卖家海关和贸易便利化。全球性数字平台为大批中小型商家提供了参与全球市场的机会，使其更好地寻求跨境客户，从而为贸易的持续增长提供动力。但是，传统的海关规则更加注重大型货物贸易的清关，导致包裹级电子商务进出口受到限制，繁琐，复杂，昂贵且耗时的海关程序使得中小商家难以以经济有效的方式跨境运输产品，可能会降低中小商家开展跨境电商业务的意愿和信心。在贸易协定中，简化进口要求、减少进口费用并透明化、加快电子商务运输清关速度等一系列增强海关便利化的协议，有能够帮助资源匮乏的公司应对复杂规则。

电子传输延征关税可能因数字贸易发展态势而改变。随着电子商务的兴起，是否对跨境电子商务征收关税也成为各方高度关注的议题。自 1998 年 WTO 部长级会议通过《全球电子商务宣言》宣布暂对电子传输免征关税后，双诸边贸易协定基本延续了这一基本规则。但是，各方对“电子传输”的概念本身仍有较大争议。如美国将其认定为“数字产品”，欧盟采用“数字化交付”，将电子传输理解为数字化编码的计算机程序、文本、视频、图像、录音等，在美韩等贸易协定中这一概念还扩展至对光盘等有形承载媒介上。同时，针对电子传输的征

24 Assessment report on paperless trading of APEC economies

税技术和制度仍不完善，进一步导致关税征收难以落地。值得注意的是，目前多国对电子传输问题仍然秉持“延征”口径，如果未来“电子传输”概念进一步扩大，或美欧在数字产品/数字化交付领域的顺差进一步增大，损害部分以发展中国家为主的净流入国的税收收入，电子传输关税议题可能重新成为各方关注的焦点问题。

各方在文化领域的数字产品是否享受非歧视待遇仍有较大分歧。所谓数字产品非歧视，即货物贸易享受的国民待遇、最惠国待遇能否在无形的数字领域得以延伸,核心在于针对数字产品的市场开放和准入规则。在 WTO 框架下的 GATT 谈判和服务贸易总协定（GATS）中，均尊重了民族文化独立性要求，承认了市场开放在电影、文物等问题上的特殊性，没有将国民待遇和最惠国待遇延续至文化领域。但是，美国主导的美墨加协议成功在数字产品准入上削减了文化例外条款，而欧日 EPA 中又再次强化了对试听例外的保留，鲜明地表现了全球主要经济体在该问题上的分析。随着数字技术对跨境服务的不断渗透，数字产品非歧视规则可能从在线视听服务向远程教育、在线文旅等多个领域扩展。

（三）数据跨境流动成为全球治理焦点

在新一代数字贸易协定中，数据的跨境流动、计算设施本地化等一系列问题相互交织，不同国家间诉求存在明显差异，双边或区域贸易协定已成为推动议题规则明晰的重要依托，数据管理规则重要性凸显。

跨境数据流动规则不断形成。数据流动的相关规则根植于WTO框架下的GATS协定，在总体上支持数据跨境流动的基础上，在第 14条“一般例外”条款上规定了四类限制数据流动措施，其中在第三款“遵守法律或法规所必需采取的措施”中细分了三种例外情形，即1.防止欺诈或处理服务合同违约而产生的影响;2.保护数据处理和传播中的个人隐私和个人记录及账户的保密性(即“隐私例外”);3.安全(即“安全例外”)。**美国**主导的TPP协议在数据跨境流动实质内容上没有超出GATS的限制，但在后续美国主导的成员更为有限的美墨加自由贸易协定、美日数字贸易协定中，不断削减隐私和安全例外，“美式模板”在促进数据跨境自由流动、降低数据管理限制上不断突破新的高度。**欧盟**在数据跨境流动问题上呈现了更为审慎的态度，认为数据流动需要在隐私保护基础上进行推动。在TTIP谈判中，欧盟提案在内容上基本照搬了GATS的例外条款；在欧日EPA中将隐私例外列为一般性除外规定（第8.3条），但对于是否将数据自由流动纳入协议设置了3年的评估期。

计算设施本地化例外情境不断削减。“计算机设施本地化”条款是TPP中新增的一类规则，在披露的TiSA谈判中也曾出现，代表了美国在全球数字规则上的诉求。美国大部分跨国企业使用的云服务都位于美国境内，大部分美国ICT公司都将数据存储在美国境内，因此各国的数据本地化政策将大幅提高美国数字企业的全球运营成本，乃至降低其对全球数字经济活动的控制能力。在TPP禁止计算设施本地化的条款中，仍旧保留了成员方可以出于通信安全和保密要求进行规制，

但在随后的美墨加、美日贸易协定中，大幅削减了例外条款。

表 4：美欧 FTA 中跨境数据及本地化政策

	TPP/CPTPP	USMCA（与 TPP 比）	USJDTA（与 TPP 比）	欧日 EPA
跨境数据流动（电子方式跨境传输信息）	第 14.11 条；第 1 款认可“成员方关于跨境信息传输**有其自身的规制要求**”；第 2 款是义务款，要求数据跨境自由流动；第 3 款是“**公共政策目标例外**”，为实现公共政策目标可对跨境信息流动实施限制，但该措施的实施方式不构成对贸易的任意或不合理的歧视或变相限制且是适度的，不超过实现目标所需的限制水平。	第 19.11 条；**剔除**了认可成员方的自身规制要求。第 2、3 款保留。	第 11 条；**剔除**了认可成员方的自身规制要求。第 2、3 款保留。	第 8.81 条在生效三年内重新评估是否有必要将数据自由流通纳入协议。
计算设施本地化（数据本地化）	第 14.13 条；考虑各方监管要求，任何缔约方均不得要求被缔约方在该缔约方的领土内使用或定位计算设施，作为在该领土内开展业务的条件。1.有各自监管要求，包括通信安全和保密要求 2.不得以本地化作为开展业务条件 3.为实现公共政策目标，该措施的实施方式不构成对贸易歧视，不超过实现目标所需的限制水平。	第 19.12 条；**剔除**各自监管要求，包括通信安全和保密要求，**剔除**公共政策例外。	第 12 条；**剔除**各自监管要求、通信安全、保密或公共政策例外。**增加**金融监管机构有调取信息权限。	无相关条款

来源：课题组整理

（四）数字治理向“边境后”规则延伸

当前全球开放的主攻方向，已经由关税、股比限制等准入的“边

境”规则逐渐转向产业政策、知识产权、环境、投资、国有企业、竞争法规、政府采购、行业监管等“边境后”规则延伸。成员国不仅要受贸易规则的约束，还将受到各国国内监管制约。数字领域的边境后规则凸显了当前贸易协定在数字领域“力争上游”而非“逐底竞争”的趋势，而边境后数字监管规则也日益演变为国际规则的重要组成部分。

欧盟力推边境后监管规则形成。欧盟—智利FTA(2005）是第一个载有大量数字贸易条款的欧盟RTA，代表着“欧式模板”的雏形，但最初并未包括按负面清单方式运作的跨境服务贸易章节。随着WTO谈判因南北国家分歧难以调和而陷入僵局，为顺利把自身诉求融合进全球贸易规则，欧盟于2006推出了《欧洲全球》战略，将双边和诸边谈判视为多边治理规则的重要补充。欧盟—韩国FTA(2015）中条款变得更加具体并具有效力，欧盟—加拿大综合经济和贸易协定（CETA）涉及的数字贸易条款最多且水平最高，包含7个条款，并首次列出了电子商务专章，与此同时，欧盟—新加坡FTA、欧盟—越南FTA、欧盟-日本经济合作协议均已结束了谈判。从协议文本来看，与“美式模板”相比，欧盟在双诸边规则文本上缺乏一个成熟完整且独立的体系，关于数字经济领域的规则散见在各章之间。从规则重心来看，欧盟充分利用向全球性开放的大市场优势，强化对市场主体监管，对电子商务的信任和信心、电子商务对话、未事先授权原则以及电子合同等条款只出现在“欧式模板”中，意图在“个人信息保护”“消费者保护”“知识产权保护”“网络安全要求”领域设定规则，并可能在

未来将对数字平台监管内容加入双边贸易谈判之中。

个人信息保护要求不断提高。在欧盟主导的双诸边贸易协定中，特别将隐私保护设置为一般例外条款，防止贸易自由的承诺削弱欧盟高标准的“隐私保护”要求。欧美之间的贸易协定，经历了由2000年达成的安全港协议，升级至2016年的隐私盾协议的历程，隐私保护标准不断提高。2020年7月，欧盟法院认定隐私盾无法提供充分的隐私保护水平而无效，8月爱尔兰法院要求facebook暂停将欧洲用户数据回传美国，质疑标准合同条款隐私保护力度，可预见欧盟隐私保护的要求仍在不断提升。在欧日EPA谈判中，双方围绕既便利商业交流又确保最高水平数据保护开展多次对话,最终在欧日签署EPA的前一日结束了关于充分性认定的谈判，同意承认彼此数据保护系统为“对等”,推动了协议的成行。

知识产权保护规则迈向更高水平。欧盟知识产权集约型企业占比较高，对驱动欧盟经济发展、提供就业机会具有重要作用，因此欧盟高度关注知识产权政策在贸易协定中的应用。随着全球贸易中数字化产品快速增长，协议对象局限于固有形态商品的TRIPS条款难以满足欧盟需求，因此在贸易协定中不遗余力提高数字知识产权标准。在欧盟-加拿大全面经济贸易协定（CETA）中，特别对“技术措施保护”、“权利管理信息保护”和“网络服务供应商的责任”等TRIPS协定中不包括的内容进行细化规定。值得注意的是，这一条款曾经写入之前欧美等发达国家主导的《反假冒贸易协议（ACTA）》谈判，但欧盟内部认为对网络中介的过高权限有可能破坏隐私权而遭到欧盟议会否决，

但在后续对韩国、加拿大等谈判中却通过了相似条款，表明其在仍然谨慎平衡隐私保护与知识产权保护问题。**美国**将源代码转让视为知识产权规则的核心。在TPP中对禁止源代码转让的条款中区分了关键基础设施所使用的软件、并表明商业合同除外，不与专利相冲突。但在美墨加协议中，以上三种除外情形均剔除，推动保护走向更高水平。

美欧在未来网络中介责任上分歧可能加大。美国在美墨加协议中首次明确交互式计算机服务者责任条款，明确平台方一般不对非知识产权、非刑法及合法行政执法的侵害承担责任。这一条款允许平台不必严格监控在其系统中存储、处理和传输的信息，大大减轻了平台的责任。这一条款是美国将国内的中介免责法国际化的重要举措，消解了美国对外输出平台服务时的风险。**欧盟**在涉及知识产权的中介责任问题上也较为严格，要求网络服务提供商在知识产权受到侵害时处理和转移信息，这与欧盟内部率先在版权领域设定过滤义务的步伐紧密相关。但与此同时，在目前正在制定的《数字服务法案》中，欧盟拟增加平台在恐怖主义等有害言论、审查非法商品等问题上的义务，这些条款可能在未来欧盟的双边贸易协定中有所体现，与美式平台责任的要求差异可能增大。

（五）小结：以双诸边治理重塑全球数字治理体系

全球治理在一定时期内形成具有稳定性和系统性的利益分配格局。伴随着全球经济治理结构的变迁，制度随之调整，不仅体现在国际制度形式或治理模式变化上，也体现在同一问题领域内治理机制的

相互补充或替代，双边和区域化治理动力由此而生。当前数字领域治理碎片化最为显著地反映了多国不满当前全球治理现状、谋求全球治理体系变革的重要诉求。

发达国家力图借助双边和区域化治理机制，推动更高水平数字贸易规则实施，寻求更高收益。随着2008年金融危机的发生以及新兴经济体的崛起，全球治理主体日益多元，发达与新兴经济体共同形成了扩大化的、松散型的“南北治理”包容改进式治理结构。发达国家意识到这种治理结构将进一步瓜分发达国家在全球治理中的话语权，因而重点围绕新兴领域展开区域化治理行动。由于发达国家在技术、人才、资金的先天优势，其在数字领域更易积累竞争优势，能够较早参与规则设置，以规则竞争维护国家竞争力。区域化治理重新分配了全球治理的权利和义务，有效地降低了发达国家的治理成本，令其能够更加灵活地选择合作伙伴，将资源投入到收益更大的区域范围中，有效实现治理收益最大化。美国等发达国家以双边和区域自贸协定为基础，推动高水平数字贸易规则形成和扩散，力促在有限国家间形成更高水平的一体化，不断扩大治理收益。。

在多边机制受阻的背景下，新兴国家积极参与区域化治理，利用外部选择权推动现有多边机制改革。20世纪70年代中期，全球第一次掀起区域化治理高潮。在石油危机和布雷顿森林体系破裂后，美国全球霸权地位有所下降，欧洲一体化进程推进、日本为首的“雁行分工体系”乃至中国为组装腹地的东亚生产网络兴起，促使有别于美国的区域治理机制开始崭露头角。这一进程最终延续至G20的兴起，新兴

经济体力图更平等地参与全球治理进程。总体而言，新兴国家推动的区域化治理的目标不是取代现有全球治理体系，而是希望通过提供更多政策选择，推动当前多边框架下治理体系改革，促使治理体系向更加公平、多元、包容的方向发展。以东盟“10+6”RCEP、金砖国家、“一带一路倡议”为代表的自贸协定，反映出新兴国家力图在跨境电商便利化、数字基础设施建设投资等全球数字治理议题上塑造新规则的努力。

治理碎片化是未来全球数字治理最大挑战。尽管当前一系列双诸边协议推动了数字治理新领域规则的形成，填补了多边规则的空白，但错综冗杂的数字贸易条款无疑会产生“意大利面碗效应”，导致各种管制相互冲突，规则相互竞合，非但无法促进数字贸易的发展，反而增加了许多负面成本，不可避免地加剧了全球数字贸易治理的碎片化现象。如何推动全球达成统一、透明、公平的规则框架，避免由规则碎片导致更大的“数字鸿沟”和“数字贸易失衡”，实现全球包容性增长，仍是未来全球数字治理面临的巨大挑战。

第五章：私营部门日益成为全球数字治理的重要力量

数字技术的专业化发展和数字平台的跨国经营正在穿透传统的政治空间。数字技术的快速发展及其与实体经济的深度融合，正在快速构造一个新的在线网络空间和全球性市场，成为与传统政治经济秩序并行的重要空间。传统的以主权国家为基础的国际法权秩序难以全面应对数字时代的挑战，掌握技术和平台的私营部门成为全球数字治

理中不可忽视的重要力量。

（一）数字平台参与塑造全球贸易和内容治理规则

以平台电子商务规则补充国际贸易规则。电子商务平台是全球电子商务跨境贸易的重要渠道，尤其在 B2C 零售业务中起到关键作用。电子商务平台构建了单独的市场空间，在信息匹配、定价、市场竞争、信用评价等多个环节深度介入市场机制运行,成为形塑全球贸易规则新的主体。如阿里巴巴积极推动世界电子贸易平台（eWTP）搭建，通过与各国政府机构形成有效对接，帮助全球发展中国家、中小企业和年轻人更方便地进入全球市场，在简化外贸流通环节手续、建立供应商诚信体系、促进金融服务担保、应对贸易纠纷上扮演了积极角色。同时，该平台在遵守 WTO 和国家间跨境电商规则的基础上，在微观层面就数据安全、知识产权保护等问题的具体实施设置了创新性的安排，对跨境电子商务规则进行了有益的补充。

平台主动承担内容治理审查工作。信息内容类平台是参与全球信息传播与扩散的重要媒介。随着各国对恐怖主义、暴力、儿童保护等信息内容要求的提高，平台在信息内容审查上日益积极主动作为。2019 年 5 月，在第二届“科技向善”峰会上，8 家数字平台企业签署了由法国、新西兰发起的“基督城倡议”针对恐怖主义和暴力极端内容，承诺更新使用条款，并在未来采取一系列内容审查措施降低恐怖主义内容危害，包括让用户更易标记出不合适的内容，加强直播审查，以及发布被删除内容的透明度报告等。2019 年 10 月，万维网之父伯

纳斯-李所在的万维网基金会发布了《互联网契约》，得到了超过 150 个组织的支持，微软、谷歌、脸书等科技公司表示支持，承诺平台不能简化隐私设置选项、评估技术社会风险等。2020 年 3 月，脸书、谷歌、微软、Twitter，Snapchat 和 Roblox 与美、澳、加、英、新西兰政府合作制定《打击在线儿童性剥削和虐待的自愿原则》，承诺通过提升技术识别和标记能力、共享数据等方式阻止儿童性虐待内容出现。

（二）私营部门主导的标准化组织嵌入全球数字治理

技术标准会带来显著的分配利益，如果某一标准获得国际采纳或产业广泛认可，标准提供者不会或只需支付极少的转换费用，而失败者则需付出高昂的转化成本。受此影响，各方均积极参与技术标准制定，力推将标准纳入全球治理框架,未来围绕标准的全球治理博弈可能持续升级。

私营部门主导的标准化组织是全球数字治理规则重要的贡献者。 20 世纪 70 年代以来，产品标准的跨国差异已经成为国际贸易中显着的非关税壁垒，但 WTO 内部缺乏具有专业知识的机构为各国经济部门制定统一的国际标准，因而寻求国际标准化组织 ISO 和 IEC 在专业资源上的帮助，将技术标准纳入 WTO 规则,促进了《技术性贸易壁垒协定》的实施。但是，在具有革命性意义的数字技术领域，ISO 和 ITU-T 由于矛盾集中和机制固化均未能推动新标准的形成。20 世纪 80 年代中期开始，陆续成立的基于私营部门的组织发挥了重要的替

代作用，如互联网基础设施（如网络、IP 地址、域名系统等）标准化领域的 IETF，WWW 标准化领域的 W3C，以及移动通信标准化领域的 3GPP 等，开启了私营部门参与全球数字治理的序章。

开源社区在数字标准治理领域的作用将不断显现，成为数字治理规则的重要来源。从全球看，开源项目呈现指数级增长趋势，2026 年预计超过 3 亿；从国内看，中国开源技术应用增速位居全球第二，2020 年市值排名前 10 的互联网企业全部应用了开源技术。开源社区标准直接建立在代码级的机器语言上，避免了传统标准文本从自然语言向机器语言转换带来的信息损伤，减少了标准的歧义性。同时，开源社区的代码共享降低了成本，提高了传播速度，能够带来显著的网络效应，引发充分竞争，最终为用户带来更便宜、更高质量的产品。当前，当前，私营部门正在通过加入开源社区实现新的全球标准治理，对全球数字治理规则的贡献也将日益显著。

人工智能领域依靠行业组织实现标准协调。行业组织作为兼顾服务、沟通、自律、协调等功能的社会团体，是协调人工智能治理、制定人工智能产业标准的先行者和积极实践者。行业组织包括行业协会、产业联盟等机构，代表性的行业协会包括电气与电子工程师协会（IEEE)、美国计算机协会（ACM)、人工智能促进协会（AAAI）等，产业联盟包括国际网络联盟、我国的人工智能产业技术创新战略联盟、人工智能产业发展联盟等。为推动行业各方落实人工智能治理要求，行业组织较早地开展了人工智能治理相关研究，积极制定人工智能技术及产品标准，持续贡献治理智慧。

表 5：全球人工智能标准文件[25]

文件名称	核心内容	发布机构
《算法透明和可责性声明》（2017 年）	充分认识算法歧视、明确数据来源、提高可解释性与可审查性、建立严格的验证测试机制	美国计算机协会
《IEEE P7000》（2016 年）	系统设计期间解决伦理问题的模型过程的标准	电气和电子工程师协会
《IEEE P7001》（2016 年）	自主系统的透明度的标准	
《IEEE P7002》（2016 年）	数据隐私处理的标准	
《IEEE P7003》（2017 年）	算法偏差注意事项	
《IEEE P7006》（2017 年）	个人数据人工智能代理标准	
《中文语音识别系统通用技术规范》《中文语音合成系统通用技术规范》《自动声纹识别（说话人识别）技术规范》《中文语音识别互联网服务接口规范》《中文语音合成互联网服务接口规范》	语音交互系列标准	全国信息技术标准化技术委员会
《共享学习系统技术要求》（2020 年）	共享学习的技术框架及流程、技术特性、安全要求	中国人工智能产业发展联盟

（三）政府与私营部门在国际规范建构上合作日益加深

国际规范夯实多方治理基础、强调国家主权和政府作用。当前，无论是联合国主导下的联合国秘书长数字合作高级别小组、信息安全政府专家组（UNGGE），还是以政府主导巴黎倡议、世界互联网大会（WIC），均将多利益攸关方治理作为治理实践原则和基础，其核心文本中均强调了多利益攸关方参与的重要性和必要性。国家主权和政

[25] 中国信通院，《人工智能伦理白皮书》（2020）

府监管国际规范形成中的作用普遍增强，改变了早期数字治理领域政府作用被弱化局面，也使得国际规范在形塑全球数字治理规则上具备了更大的影响力。随着各国政府将原则和诉求渗透进国际规范等国际"软法"中，不同规范上的差异也日益明显，围绕国际规范上的争论也日趋激烈。

智库专家广泛参与国际规范制定，"代理人"特点突出。智库和专家通过在政策、技术等领域的专业知识和能力，以一定的独立性、中立性广泛参与国际规范制定，推动符合其价值理念的成果产出。从表面来看，由智库和专家发起的国际进程政治色彩相对较弱、运作更为灵活，更易在多方共识机制下推动规则达成。但与此同时，此类规范很大程度上也会成为政府、企业等背后力量的"代言人"。在运作方面，此类进程特别注重与政府之间的协调，如欧盟大力推举自身人员参与全球数字治理规范讨论，在承接秘书处职能或担任组织核心成员的数量上较其他国家具有显著优势，以此施加自身影响、引导规则走向、争取自身利益。在资助方面，此类进程往往允许各方通过投资、捐赠、联合研究、课题立项等多种方式提供资金支持，扩宽成果推广渠道，避免单一主体投资带来的运作资金持续供应风险。如 2017 年在慕尼黑安全会议上亮相的全球网络空间稳定委员会（GCSC），由荷兰海牙战略研究中心（HCSS）和美国东西方研究所（EWI）发起，由 40 多名知名专家组成，其中两名主席分别为美国前国土安全部部长和印度总理前副顾问，美欧成员合计占比超过 60%，构成了一个不具备开放民主程序，但保证了决策效率的封闭熟人圈子。同时，该机

制委员会经常采用“随会办会”的方式，先后追随慕尼黑安全会议、美国黑帽大会、海牙网络安全周、全球网络空间大会等提高规则影响力，其规则已被《巴黎倡议》与欧洲《网络安全法案》采纳，影响力日渐提升。再如由 ICANN 前董事会董事、法国前外交官 Bertrand de La Chapelle 发起的互联网与司法管辖权政策网络（I&J）主要依靠法德推动，其提出的关于司法管辖权的系列报告成果被联合国互联网治理论坛、二十国集团、七国集团、巴黎和平论坛等认可。

（四）小结：政治与经济的分离推动私营部门治理兴起

当前，私营部门主导的全球数字治理进程不断推进，政府与私人部门的治理合作不断加深，成为全球数字治理的鲜明特色。如何理解私营部门治理兴起的内在逻辑，对判定未来全球数字治理走向、更好参与全球数字治理活动至关重要。

一是全球数字经济的治理主体与治理对象错位，跨国数字平台作用凸显。随着数字技术的发展和数字空间的诞生，进一步加剧了政治和经济间的分离。政治空间依靠物理边界把人分开，但数字技术可以毫无障碍地穿透各种物理边界，同时塑造新的分隔边界。数字平台间信息和数据的隔离，可能比国界的分隔更为深刻。超大型跨国平台更易获取不对称的竞争优势，甚至可以利用政治空间的分隔性进行套利，如依靠各国税收政策差异，实现避税行为。以主权国家为基础的国际法权难以规范以超国界活动为主的全球大市场，治理主体和治理对象的错位，正在将数字治理推向超国家层次，全球经营的数字平台将发

挥日益显著的作用。

二是公共治理能力有限，难以应对广泛的治理需求，导致私营部门治理成为全球数字治理的重要补充。在技术标准领域，传统标准组织内部已形成较为平衡的利益格局，强调协同大于创新，因而在改良性技术上有着突出的贡献，但对革命性技术由于认识不清和利益差异，往往反应迟滞，错过参与全球治理的黄金期。数字技术的快速迭代要求更敏捷的治理方案，迫使私营部门主动承担治理义务，推动全球治理秩序变革。

三是私人治理目标与公共政策目标之间存在着不匹配，推动治理从单纯的私人治理回归至公私合作的混合治理。在早期互联网治理领域，旨在排除或避免政府干扰的自我治理模式占据上风，技术社群认为政府参与将干扰治理的中立性，妨碍数字技术和数字经济的发展。随着数字领域重要性和风险日趋增加，政府不断强调对私营部门参与治理的全面性监管，政府与私营部门的协作成为主流。与此同时，在当前逆全球化思潮上升、多边主义推动困难的情况下，国家间难以达成具有高度共识、且有约束力的规则和规范。私营部门间合作以其“软”约束性质，在提供沟通渠道、增进相互理解、促进共识达成、形成规则成果方面具备独特优势。各国政府也积极通过私营部门以“潜移默化”的方式参与全球数字治理，成为抢占道义制高点、输出理念、形塑规则的重要策略选择，对未来全球数字治理的建章立制具有重要的示范作用。

第六章：全球数字治理展望

数字经济蓬勃发展，传统治理机制在回应数字经济治理需求中遇到阻力，新规则新秩序仍处建构期。未来全球数字治理将更加直面开放与保守、多边与孤立、发展与安全的权衡与博弈，对未来全球政治经济格局走向产生深远影响。

（一）全球数字治理将迎来规则重构关键期

新科技革命拓展了人类思想及行动的新疆域，数字技术、数字经济、数字全球化等领域产生大量规则空白，与全球治理面临的新挑战、新问题相互叠加，制度供给短缺现象愈加突出。在新冠疫情、经济衰退、贸易摩擦等全球外部环境剧烈变动的情况下，新规则新方略的构建需求更为紧迫。全球主要国家和地区先后步入数字化转型阶段，纷纷出台数字政策，引领国家对内扶持产业发展，对外争取更大市场，规则输出意愿增强。当前，以货物贸易电子化、数字鸿沟为代表的治理规则日趋成熟；以数据跨境流动、个人信息保护、计算设施本地化、数字知识产权、平台治理与中介责任、数字税、人工智能治理为代表的相关规则正在竞争中构筑；以数字货币治理为代表规则正初露头角。未来国家间在数字治理规则上的竞争将继续强化，全球数字治理将迎来规则重构关键期。

（二）多边治理仍将在探索中缓慢前行

面对“百年未有之大变局”，国家间博弈格局正在经历深刻变革，

数字安全、平台垄断、技术壁垒等新问题新挑战日益增多，电子商务、数字贸易等多边议题谈判进程缓慢，国家间立场难以调和，多边组织频频经历“退群”，使传统多边机制面临危机，有效性受损。尽管如此，国际组织以及欧盟等国家和地区仍然在积极维护多边主义，通过灵活构建联盟、创新多边议程、利用市场工具、以双边促多边等多种探索，推动多边机制取得进展。未来，全球数字治理多边机制仍将继续面对有效性与普遍性的取舍，开放合作与安全保守的选择，国际共识与单边利益的失衡，对数字治理国际格局产生重要影响。

（三）双诸边机制仍将是治理规则塑造最活跃平台

与多边主义遭受多重压力进展缓慢相比，双边和区域机制将继续保持活跃，在跨境数据流动、较少技术壁垒、促进数字贸易等方面产生实际推动作用,并将个人信息保护、数字知识产权保护等“边境后”规则纳入全球数字治理。在重塑全球数字治理的关键时期，主要国家都在积极构建并推广本国制度模板，力促具体规则形成。美国通过国际协议、自贸区等机制积极扩大各自影响圈，推动自身成为全球数字贸易规则的主导者；欧盟数据保护制度全球领先，GDPR将持续发挥对其他国家的制度辐射和影响作用；东盟“10+5”RECP的达成将促成全球涵盖人口最多、最具潜力的自贸区，其规则影响力势必随之增强。未来，承载数字治理规则的双诸边贸易协议将持续涌现，治理碎片化恐仍是未来全球数字治理的巨大挑战。

（四）私营部门和政府间合作有望进一步深化

新冠疫情及其应对使社会更加清楚地看到，以大型互联网企业为代表的平台掌握着海量数据、先进技术和种类丰富的数字服务，对履行社会职责、提供公共产品、防范公共风险等社会治理活动都将发挥举足轻重的作用。作为连接产业链和用户等多方主体的纽带，平台和企业依托日益强大的影响力，部分承担起居中解决争议的角色。以国家为主体的传统多边机制面临危机，推动全球治理规则取得进展的努力受阻，而标准组织、研究机构、企业平台等私营部门却可以灵活游走于国际机制间，推动大数据、人工智能、区块链、物联网等新兴领域标准和规则密集出台。可以预见，未来各国政府将进一步加大与私营部门合作治理力度，持续深化对公私合作治理规律的认识，积极探索行动原则、合作规则、责任分担、技术支撑等新机制新规制，更好地应对数字治理要求。

中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010-62304440

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

